



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.719/2
du 20 janvier 2026

advies 78.719/2
van 20 januari 2026

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
19 juillet 1991 relative aux
registres de la population, aux
cartes d’identité, aux cartes
des étrangers et aux
documents de séjour, en vue
de la création d’un registre
central de délivrance des
attestations d’immatriculation’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
19 juli 1991 betreffende de
bevolkingsregisters, de
identiteitskaarten, de
vreemdelingenkaarten en de
verblijfsdocumenten, met het
oog op de creatie van een
centraal register voor de
afgifte van de attesten van
immatriculatie’

Le 22 décembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de Beliris à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour, en vue de la création d'un registre central de délivrance des attestations d'immatriculation'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 19 janvier 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 janvier 2026.

*

Op 22 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Beliris verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten, met het oog op de creatie van een centraal registers voor de afgifte van de attesten van immatriculatie'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 19 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Philippe DE BRUYCKER, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 januari 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Le délégué a confirmé qu'une demande d'avis a été adressée à l'Autorité de protection des données mais qu'aucun avis n'a été reçu jusqu'à présent.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne seraient pas de pure forme ou qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être à nouveau soumises à la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

Alors que l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1991 'relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour' dispose que la commune délivre trois types de documents (carte d'identité, carte d'étranger et document de séjour), le paragraphe 8, tel que modifié par l'article 2 de l'avant-projet, énonce que les coûts de fabrication des « attestations d'immatriculation délivrées aux étrangers conformément à la législation sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » seront récupérés à charge des communes, à l'instar de ce que prévoit déjà cette disposition pour ce qui concerne le coût de fabrication des « cartes ».

Compte tenu de ce que les dispositions dans lesquelles s'insèrent les modifications envisagées ont une portée plus large en visant, à côté des cartes d'identité des Belges et des cartes d'étrangers, les « documents de séjour », le dispositif sera précisé pour éviter toute ambiguïté et mieux faire apparaître que l'avant-projet ne vise que les attestations d'immatriculation, à l'exclusion des autres documents de séjour qui entrent dans la troisième catégorie visée par l'article 6, § 1^{er}, de la loi modifiée. Cela est d'autant plus important que la création d'un registre nouveau implique un traitement de données à caractère personnel, pour lequel le principe de légalité impose que la catégorie de personnes visée par ce traitement soit déterminée de manière claire dans la loi.

Le dispositif sera revu en ce sens.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3

1. Il est rappelé qu'il appartient au Roi, en vertu de l'article 37 de la Constitution, d'organiser ses services. Par conséquent, il convient de mentionner, aux 1^o et 4^o, non pas « La Direction générale Identité et Affaire citoyennes, instituée auprès du Service public fédéral Intérieur », mais « le service désigné par le Roi »¹.

Une observation similaire vaut pour le 5^o.

2. Au 4^o, dans la version néerlandaise, il y a lieu d'écrire « paragraphe 1/1 ».

3. L'article 6bis, § 1^{er}/1, alinéa 3, en projet prévoit que les données à caractère personnel visées à l'alinéa 1^{er}, à savoir celles qui figurent dans le Registre des attestations d'immatriculation, sont conservées pendant trente ans à compter du jour du décès de la personne à laquelle elles sont relatives.

D'après le commentaire, il y a lieu, ce faisant, de faire un « parallèle avec les données enregistrées dans le Registre national ».

Compte tenu de la nature *sui generis* des séjours visés par les attestations d'immatriculation, le commentaire de la disposition sera complété pour mieux justifier la durée de conservation fixée au regard du principe consacré par l'article 5, paragraphe 1, e), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' selon lequel celle-ci n'excède pas en principe la durée nécessaire au regard des finalités pour lesquelles les données sont traitées.

4. À l'article 6bis, § 1^{er}/1, alinéa 3, en projet, les mots « à l'alinéa 1^{er} » seront, de l'accord de la déléguée, remplacés par les mots « à l'alinéa 2 ».

5. Le même alinéa, dans sa version néerlandaise, sera revu, de l'accord de la déléguée, dans un souci de cohérence et d'harmonisation avec la formulation de l'article 6bis, § 1^{er}, alinéa 2, en projet.

6. Au 7^o, les mots « chaque fois » seront insérés, de l'accord de la déléguée, entre les mots « sont » et « remplacés ».

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour les 8^o à 12^o.

¹ Ceci évite d'ailleurs de devoir modifier la loi dès que l'organisation de l'administration est modifiée.

Article 5

À l'alinéa 1^{er}, la date d'entrée en vigueur sera complétée.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

De gemachtigde heeft bevestigd dat de Gegevensbeschermingsautoriteit om advies verzocht is maar dat tot nog toe geen advies ontvangen is.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen die niet louter vormelijk zijn en evenmin het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

ALGEMENE OPMERKING

Terwijl artikel 6, § 1, van de wet van 19 juli 1991 ‘betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten’ bepaalt dat de gemeente drie types documenten afgeeft (identiteitskaart, vreemdelingenkaart en verblijfsvergunning), staat in paragraaf 8, zoals gewijzigd bij artikel 2 van het voorontwerp, dat de kosten voor de aanmaak van “kaarten en attesten van immatriculatie afgeleverd aan vreemdelingen overeenkomstig de wetgeving betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen” ingevorderd worden ten laste van de gemeenten, naar het voorbeeld van wat dat artikel reeds bepaalt in verband met de kosten voor de aanmaak van “kaarten”.

Gelet op het feit dat de bepalingen waarin de geplande wijzigingen ingevoegd worden, een ruimere draagwijdte hebben doordat ze naast de identiteitskaarten van Belgen en de vreemdelingenkaarten ook de “verblijfsdocumenten” beogen, moet het dispositief preciezer worden gesteld zodat het geen ruimte voor onduidelijkheid laat. Er moet duidelijk blijken dat het voorontwerp alleen betrekking heeft op de attesten van immatriculatie, met uitsluiting van de andere verblijfsdocumenten die vallen onder de derde categorie bedoeld in artikel 6, § 1, van de gewijzigde wet. Dat is des te belangrijker daar het aanleggen van een nieuw register samengaat met een verwerking van persoonsgegevens, waarvoor, krachtens het legaliteitsbeginsel, de categorie van betrokken personen duidelijk in de wet moet worden vastgesteld.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Het dispositief moet in die zin herzien worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

1. Er wordt aan herinnerd dat het krachtens artikel 37 van de Grondwet aan de Koning staat zijn diensten te organiseren. Bijgevolg dient in de punten 1° en 4° niet vermeld te worden “Bij de Algemene Directie Identiteit en Burgerzaken, ingesteld bij de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken” maar “Bij de door de Koning aangewezen dienst”.¹

Een vergelijkbare opmerking geldt voor punt 5°.

2. In de Nederlandse tekst van punt 4° dient men “paragraaf 1/1” te schrijven.

3. Het ontworpen artikel 6*bis*, § 1/1, derde lid, bepaalt dat de persoonsgegevens beoogd in het eerste lid, die opgenomen zijn in het Register van de attesten van immatriculatie, bewaard worden gedurende dertig jaar vanaf de dag van het overlijden van de persoon op wie ze betrekking hebben.

Luidens de commentaar dient zodoende “een parallel getrokken te worden met (...) de gegevens die (...) in het Rijksregister zijn opgenomen”.

Gelet op de bijzondere aard van de verblijven die het voorwerp uitmaken van de attesten van immatriculatie, moet de commentaar op de bepaling worden aangevuld zodat de vastgestelde bewaartermijn beter gerechtvaardigd wordt ten aanzien van het beginsel dat verankerd is in artikel 5, lid 1, e), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’. Volgens dat beginsel is die bewaartermijn niet langer dan wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt.

4. In het ontworpen artikel 6*bis*, § 1/1, derde lid, moeten, zoals de gemachtigde heeft beaamd, de woorden “in het eerste lid” vervangen worden door de woorden “in het tweede lid”.

5. De gemachtigde is het ermee eens dat de Nederlandse tekst van hetzelfde lid herzien moet worden ter wille van de samenhang en de harmonisering met de formulering van het ontworpen artikel 6*bis*, § 1, tweede lid.

¹ Dit voorkomt bovendien dat de wet gewijzigd moet worden ingeval de organisatie van de administratie zou worden gewijzigd.

6. De gemachtigde is het ermee eens dat in punt 7° het woord “telkens” ingevoegd moet worden voor het woord “vervangen”.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de punten 8° tot 12°.

Artikel 5

In het eerste lid moet de datum van inwerkingtreding worden aangevuld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX